

国会の質問制度をいかに評価すべきか

——現行制度の役割と潜在力の検証——

Efficacy and Potency Estimation of the Parliamentary Questions in Japanese Diet

博士後期課程 政治学専攻 2005年度入学

田 中 信 一 郎

TANAKA, Shinichiro

【論文要旨】

本論文は、現行の質問制度の役割について検証するとともに、質問制度の潜在的な可能性についても検証を行うことにより、国会の質問制度に対する総合的な評価を試みている。

第一章では、現行制度として質問主意書の役割を考察し、国政に関して行政機構の見解を求める役割、国政に関する情報提供を政府に求める役割、議員の意見・情報を政府に伝える役割、政府の政策に影響を与える役割、本会議・委員会における質疑を補う役割の5つの役割を示した。

第二章では、口頭質問の役割を考察し、国政に関して内閣の見解を求める役割、首相・大臣の適性をテストするという独自の役割の他、質問主意書と共通する役割があることを示した。

第三章では、質問制度の潜在力を考察し、帝国議会の口頭質問が議員の選好を変容させていた事実に着目し、質問制度に国会内部の熟議促進装置としての潜在力があることを示した。

以上から、現行の質問制度は行政統制手段として不十分であるものの、口頭質問を導入することで、質問主意書との相乗効果で有力な行政統制手段となることを明らかにした。

【キーワード】 質問制度、質問主意書、口頭質問、行政統制、熟議

序論

第一章 現行制度—質問主意書の役割

第二章 口頭質問の役割

第三章 質問制度の潜在力

結論

序論

現在、国会の質問制度の役割については、消極的に捉える見方と積極的に捉える見方に大きく二分されている。

消極の見方は、国会制度全体のなかにおける質問制度の重要性を低いと見なすものである。主な考え方としては、行政の阻害要因と見なす制度的なものと、野党議員の自己満足と見なすものがある。前者の代表例は、細田博之官房長官が2004年8月5日の記者会見で述べたもので、質問主意書が「行政上の阻害要因になるということで非常に苦慮」していると発言した¹。細田は与党の自民党に制限を働きかけ、同月の衆議院議院運営委員会は、同委員会に質問主意書の精査を担当する理事を設けるなどの措置で合意した²。後者の例は、鈴木宗男衆院議員の回想にあり、自民党の幹部であったときは「質問主意書に関しては、どうせ木で鼻を括ったような答弁書しか来ないので、質問時間が十分とれない野党議員が自己の政治的見解を文書に残すために行っている」との認識を有していたという³。実際、与党議員が質問主意書を提出するのは非常に稀で、2002年1月から2006年12月末までの5年間（第154-165回国会）の与党議員の提出状況を見ると、自民党1件、公明党5件（撤回1件含む）に過ぎない。

積極の見方は、逆に質問制度の重要性を高いと見なすものである。これも代表的な考え方としては、議院内閣制の行政統制方法とする制度的なものと、野党議員の有効な武器と見なす実務的なものがある。前者は、主に議会制度研究者の間で見られる見解である。大石眞は、口頭質問が非常に制限され、文書質問（質問主意書）もイギリス、フランスと比較して件数が少ないことを挙げて、質問制度が「議院内閣制の論理の要求」であるにもかかわらず、「質問制度による政府統制はほとんど機能していない」と指摘している⁴。また大山礼子は、口頭質問について「（議院内閣制の）内閣は議会の信任を基盤として存立しているのだから、議会側では常に内閣の行動を監視し、信任にもとる行為がないかどうかを確認しておく」ための手段とし、質問主意書も「利用の仕方によっては政府の見解をただす手段として有効」と述べている⁵。後者の例では、質問主意書を活用している長妻昭衆院議員が「国会での質問には時間の制約もあり、ともすれば言い逃れやごまかしもあるが、質問主意書ならその恐れは少ない」ため、「野党議員にとって、質問主意書は最大の武器」と述べている⁶。鈴木も「質問主意書は国会議員に与えられた大変に強力な武器」と述べている⁷。

ただ、以上から明らかなとおり、両見解は表裏の関係にあり、立場によって異なった解釈をしている。政府からすれば、質問主意書は「国会議員から強制される行政機構総体の意思表明手続」であり⁸、避けたり制限できたりするのであればそれに越したことはない。与党議員からすれば、政府に何らかの働き掛けをする場合、一定の手続が必要で、職務権限に認定されて逮捕される可能性がある質問主意書⁹よりも、閣僚や官僚への個別の面会や党の会合など、非公式な手段で行う方が手軽で、職務権限にも問われにくい。何より、自民党の政務調査会部会など、非公式な手段の方が影響力も大きいのが現実である¹⁰。一方、野党議員からすれば、そもそも与党議員に比べて政府か

ら十分な情報を得ることが難しく、委員会も与党の同意がなければ開催されないこともあり、答弁拒否がなく、開会中ならばいつでも提出できる質問主意書は、数少ない武器と映る。唯一、当事者でない立場の研究者の見解は、質問制度を議院内閣制における行政統制方法と捉えるものだが、少なくとも政府や与党において十分に受け入れられているとはいえない。

つまり、現状では、質問制度に対する評価が定まっていなかったと考えられる。そのために、政府・与党と野党の見方が真っ向から対立するだけでなく、研究者の見解も現実の影響を持ち得ないのではない。だが本来ならば、与野党ともに国会に立脚しているのであり、立場を超えて国会制度に対する共通の認識が形成されても不思議でない。実際、国会を活性化させるという点で与野党が一致し、政府委員制度の廃止や党首討論の導入などを定めた「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」が1999年7月に成立した。特に、国家基本政策委員会を設置して、そこで首相と野党党首による質疑を実施する党首討論は、質問制度とは似て非なる制度であるものの、イギリスの質問制度を参考として導入された¹¹。

したがって、質問制度に対して、国会議員や国会職員、政府職員、研究者などの間で広範に共有しうる評価が提示できれば、質問制度を改善する方向が明確になるとともに、議院内閣制あるいは国会制度全体のなかでの質問制度の位置づけが明確にできると考える。それは、議会制度を強化するための議論のたたき台を提供することでもあり、国会での建設的な議論や活性化を促進することに役立つであろう。

そこで本論文では、現行の質問制度の役割について検証するとともに、質問制度の潜在的な可能性についても検証を行うことにより、国会の質問制度に対する総合的な評価を試みる。

第一章では、質問主意書が果たしている役割を検証する。第二章では、口頭質問の役割について論じる。第三章では、前章までの検証及び筆者によるこれまでの研究成果を受けて、質問制度の潜在力について考察を行う。なお、文中の肩書はすべて当時のものである。

第一章 現行制度—質問主意書の役割

現行の質問制度は、事実上、国会法第74条及び75条で定められた質問主意書のみである。国会法上は第76条で「緊急を要するときは、議院の議決により口頭で質問することができる」と緊急質問制度も設けているものの、1986年以降は実施された例がない¹²。

質問主意書は、国会議員が国会会期中、簡明なる主意書を所属院の議長に提出し、議長が承認した質問について、内閣に転送する制度である。内閣は、原則として7日以内に議長へ答弁書を送付する。期限内に答弁できない場合は、答弁期日を明記した上で延期できる。なお、衆院規則・参議院規則では、内閣が口頭で答弁できると定めている（衆院規則第160条・参院規則第154条）が、第1回国会以降、質問主意書に政府が口頭答弁をした例はない¹³。

よって、本稿では現行の質問制度について、質問及び答弁ともに文書で行う質問主意書のみとして、その役割を論じる。そして、それは以下の5つの役割を備えていると考えられる。

一 国政に関して行政機構の見解を求める役割

政府の歴史認識や政治姿勢を尋ねる質問主意書などがこれに該当する¹⁴。この点については、質問主意書を「行政上の阻害要因」と見なす制限論においても、特に問題とされていない。「単に資料集めで（答弁書を）要求することは控えてほしい」（細田官房長官）¹⁵と、制限論が問題としているのは情報提供を求めることだからである。つまり、この役割については与野党ともに認めていると考えられる。

しかしながら、一つの重要な問題がある。それは、答弁書によって示された見解が、誰のものかということである。たとえば、首相の憲法改正に対する姿勢をめぐる質問主意書と答弁書は、次のようなやり取りをしている。

〈「安倍首相の歴史認識に関する質問主意書」（2006年9月29日、辻元清美衆院議員提出）〉（第一項を引用）

安倍首相は、一九四二年当時、日本がなんらかの侵略行為を行っていたと考えるか。そうであれば、どのような侵略行為だったのかを具体的に明らかにされたい。

〈「安倍首相の歴史認識に関する質問に対する答弁書」（2006年10月10日、安倍晋三首相答弁）〉（第一項等への答弁を引用）

政府としての認識については、平成七年八月十五日及び平成十七年八月十五日の内閣総理大臣談話等において示されてきているとおりである。/いずれにせよ、政府としては、唯一の被爆国である我が国としての体験及び戦後六十年の歩み等を踏まえ、今後も、世界の平和と繁栄に貢献していく決意であることに変わりはない。

〈同上質問主意書〉（第四項の1を引用）

四 一九九五年六月九日に、衆議院本会議で決議された「歴史を教訓に平和への決意を新たにする決議」について/1 安倍首相は同決議に賛成しているか。

〈同上答弁書〉（第四項等への答弁を引用）

お尋ねは、安倍晋三衆議院議員の政治家個人としての発言等に係るものであり、政府としてお答えする立場にない。/いずれにせよ、政府としての認識については、一から三までについて述べたとおりである。

以上から明らかなことは、首相の見解を求める質問に対する首相名の答弁書でありながら、首相の見解が語られていないことである。つまり、答弁書で示されている「見解」は「首相」のものではなく、あくまで「政府」のものである。

それでは、答弁主体の「政府」とは何か。答弁書の作成過程を見ると¹⁶、担当課から局総務課、官房総務課、内閣法制局、内閣総務官室、閣議決定と徹底的なボトムアップで作成され、首相を含めた大臣の関与する過程は、閣議を除けば存在しない。首相への質問でも、答弁書を首相本人や秘書官が関与することはなく、官房副長官補室、あるいは内閣総務官室が担当している。閣議決定についても、答弁書を「(閣僚が)なかなか目を通すのは容易じゃない」(武部勤元農相)¹⁷のが実情であり、閣僚が閣議の場で書き直すことはないのである。無論、首相らの考え方を忖度したり、意向を確認したりする可能性を排除するものではないが、作成主導権は官僚側にある。

したがって、答弁書でいう「政府」とは、首相名で示され、閣議決定を経るものの、府省などの行政機構のことを指すのであり、首相や内閣のことではない。要するに、質問主意書は、行政機構の国政に関する見解を求める役割を有しているものであり、首相及び内閣の見解を求める役割は形式的に過ぎず、事実上有しないのである。

二 国政に関する情報提供を政府に求める役割

ここで問題となるのは、提供を求める「情報」の範囲である。先例では、「単に資料を求めることを目的とする質問主意書は、受理しない」(参院先例368)とされており、「内閣に対し資料を求めることは質問ではなく、また、内閣に対する資料の要求は議院又は委員会の議決によることを要する」ことがその理由とされている¹⁸。

しかしながら、政府に見解を求める際には、なぜそのような見解を導くのか、事実の説明や見解の根拠を併せて求める必要も、場合によっては出てくる。実際、多くの質問主意書では、見解と同時に事実の説明等の情報提供を求めている。

たとえば、細田によって資料要求型の典型として批判された質問主意書¹⁹は、「国の施設に入るテナントを省庁等別、店舗別」にそれぞれ具体的な契約実態を示させるとともに、その使用料などを民間相場並みに引き上げることについての見解を問うものであった。その結果、契約実態を示した別表を含めて1525頁もの答弁書となった。一方で、この質問と答弁書により「国の施設に入っている店舗のうち半分以上が、なんとテナント代がタダだという実態が明らかになり、しかもテナントの9割は何らかのコネで出店が認められていた」ことが明らかになるとともに、使用料引き上げについては「民間相場と単純に比較することは適当でない」との見解が示されたものの、「この結果に財務省もあわてたよう」で、「国有財産使用の取り扱い要項を改正」するに至った²⁰。すなわち、本項の役割で情報が提供された結果、後段で述べる政府の政策に影響を与える役割を発揮したといえる。逆にいえば、情報が提供されなければ要項改正には至らなかったわけである。

実は、イギリス下院でも、文書質問ではこの情報提供を求める役割が非常に重視されている。フランクリンとノートンによる議員に対するアンケート調査によると、複数回答を認めた答えであるが、文書質問を用いる目的として97%の議員が情報を得ることと回答し、文書答弁の目的としてもっとも高い²¹。この結果について、フランクリンらは、情報を求める機能としては実務上も、口

頭質問より文書質問の方が適合していると説明している²²。

要するに、文書質問（質問主意書）で情報提供を求めることは、日本だけでなく、質問制度発祥の地であるイギリスでも同様で、むしろイギリスでは、その主たる役割として議員から認識されているのである。

そもそも見解の提示を求める際に、事実の説明や見解の根拠も併せて求めることは、政府と立場を異にし、政府の情報を得にくい野党議員の心理として当然のことである。細田に批判された長妻は「データの公表なしに見解だけを求めてもごまかされるだけ」と述べている²³。また、「野党議員の情報開示請求に対する官僚の対応が後ろ向きな状況では、内閣に対する質問が国政の事実確認を伴うことは避けがたい」との指摘もある²⁴。

よって、政府に情報提供を求める役割は、質問主意書の重要な役割の一つといえる。資料要求性が強いことを理由として質問の撤回を求めたり、あるいは「事実を確認するために膨大な作業を要することから、お答えすることは困難である」との答弁²⁵が横行したりすることは、この役割を損なうことに他ならない。

三 議員の意見・情報を政府に伝える役割

質問主意書として、議長を通じて内閣に送付されれば、そこに記されていることを内閣として「聞いていない」とはいえないようになる。その性質を積極的に捉えた役割である。

鈴木宗男による一連の外務省関係の質問主意書は、まさにこの役割を用いて、鈴木が知っている外務省の内部情報を政府（及びメディア）に伝えている面がある。たとえば、鈴木氏の「在モスクワ日本国大使館における裏金問題に関する質問主意書」²⁶は、「旧ソ連時代、1989年頃まで、在モスクワ日本大使館で任国の法令に違反する形で大使館員の私用車をルーブルで売却し、外貨に換金する「ルーブル委員会」なる裏組織が設けられていたことがあるか。/右裏金を運営する口座がストックホルムの銀行に設けられていたという事実はあるか。/「ルーブル委員会」の運営に大使館幹部、例えば総括公使（参事官）が関与していたという事実はあるか」などと、質問の形を借りながらモスクワ大使館における裏金組織の実態を暴露している。

また、選挙区や支持者における問題について、政府に改善を求めたり、情報を提供したりすることも質問主意書の役割の一つである。たとえば、「沖縄県立八重山病院及び県立北部病院等の産婦人科の存続・再開に関する質問主意書」²⁷は、その典型といえる。これは、「多くの離島を抱える沖縄県においては、全国的な医師の地域的偏在のために、特に産科医の不足、不在は深刻な問題となっている」実態について、具体的な病院名や数字、住民の懸念を伝えている。質問を提出した赤嶺政賢は那覇市議を経て、衆院九州比例区から選出されており、質問主意書を作成する際には職能団体（支持団体）との意見交換をしている²⁸。

イギリスでもこの点は質問制度の役割として重視されており、前述のフランクリンらによる調査では、選挙区の問題や利益を大臣に伝えることを文書質問の目的と見なしている議員は91%もい

た。その効果についても、一定の効果を上げていると答えた議員が88% (Well 50% and So-so 38%) いたのである。

ただ、こうした質問は、ともすれば「自己の政治的見解を文書に残す」という自己満足的なものに陥りやすい。あるいは、献金や票とバーターになるのであれば、選挙区や支持団体への利益誘導とも取られかねない。実際、現職議員が逮捕された前述の砂利船汚職事件の例もある。

しかしながら、その要求や情報に公益性があり、バーターとして献金を受け取るのでなければ、議員側の専門能力や知識、情報が十分な場合、行政にとって地域や業界についての貴重な情報源ともなりうる。実際、質問主意書を活用している議員の場合、何らかの専門性を有する者あるいは政権内部に精通している者が質問作成に関与しているのが通常である²⁹。たとえば、議員が政府中枢ポストの経験者であったり、弁護士や記者出身であったりする。また、議員自身に専門性がなくとも、政策担当秘書が記者出身であったり、専門家や職能団体、NGO が質問作成に関与したりする。むしろ、現代の日本政治で大きな問題となっているのは、こうした議員側の意見や要求などが職務権限の問われない場、すなわち政党の会議や議員事務所といった閉鎖性の強い非公式な場所に官僚を呼びつけて行われていることにある³⁰。よって、議員の意見・情報が質問主意書などの公式の手段や場で政府に伝えられることは、今後重要性を増していくと考えられる。

四 政府の政策に影響を与える役割

そもそも、大半の質問主意書を野党議員が出すのであるから、政府の政策に影響を与えまいとして出す質問はなく、ほぼすべて政府の政策を変えようとする意図があることは疑いない。だが、実際にはどのような質問においても果たせるものではなく、非常に幸運な極めて少数の質問だけが政策に影響を与える。そうした例としては先述した長妻の質問主意書や千鳥ヶ淵戦没者墓苑の整備を導いた質問主意書³¹ などがある。

ほとんどの質問主意書が政府の政策に影響を与えられない最大の理由は、政府が答弁内容について国会に直接的な責任を負っていないからである。そのため、「お答えすることは困難である」あるいは「答弁を差し控えたい」とする答弁³² が多数あっても、国会が直接的にこれらに対して政府の責任を問うことはできない。ただ、1955年1月の国会法第5次改正までは、一度も動議が提出されなかったため多分に形式的ではあったものの、同改正で削除された同法第77条によって、政府は答弁について国会に責任を負っていた。

第77条 質問に対する内閣の答弁に関し、議員の動議により、討論又は表決に付することができる。

つまり、政府がいい加減あるいは不適切な答弁をした場合、答弁について議員間で議論し、再答弁をさせたり、大臣や府省幹部を問責したりすることも可能であった。確かに、本条がなくても内閣は連帯して国会に責任を負っているものであり、不適切な答弁をすれば首相不信任となることも理

屈上はあり得る。だが、実際には一事不再議原則のため、不信任案を提出できるのは一国会に1回であり、それは野党側にとって最高の政治判断の一つである。よって、本条が削除されたことにより、政府は事実上、答弁内容について国会に責任を負わなくなったのである。

同様にイギリスでも、前述のフランクリンらによる調査では、文書質問が政府の政策や活動に影響を与えることについて、一定程度果たされているとする議員は51%（Well 13% and So-so 38%）にとどまり、果たされていない（Poorly）と回答した議員は47%にも上った。回答議員の約半数が与党議員で、質問制度の核と見なされてきた機能であっても、こうした結果が出ている。

したがって、質問主意書は、政府の政策に影響を与える役割を有しているものの、その比重は他の役割と比べて大きいものではないといえる。

五 本会議・委員会における質疑を補う役割

前記の「一」から「四」の役割は、本会議などでの質疑においても果たすことができる。だが、質疑には3点の制約があるため、要件が比較的緩い質問主意書がそれを補う役割を担っている。

質問主意書と比較した場合、質疑の制約要件の第一は、議題の枠である。本会議でも委員会でも法案や国政調査などのように議題として付される案件が決められ、開催される。関係が薄いことについても、議題と関係があるものと強弁すれば取り上げることができないわけではないが、議題自体が重要である場合がほとんどであり、議題についての質疑機会を逸することになる。

制約要件の第二は、本会議等の開催タイミングである。特に野党にとっては、本会議や委員会の開催には与党の同意が不可欠であり、野党の希望する時期に希望する会議が開催されるとは限らない。むしろ、与野党で希望する開催タイミングが異なるのが通常であろう。

制約要件の第三は、議員の質疑枠である。本会議や委員会では質疑できる議員数には一定の枠があり、質疑を希望してもそれが叶うとは限らない。まずは会派内での質疑機会の競争に勝たなければならない。また、小会派や無所属の議員は、そもそも本会議や所属の異なる委員会での質疑枠を認められていないため、議運委員会や委員会理事会で特例措置が認められない限り質疑できない。

以上のような制約要件があるため、会期中であれば議員一人の判断でいつでも国政全般について質問できる質問主意書が、質疑を補う役割を果たすことになる。そのため、「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律の見直しに関する質問主意書」³³や「教育基本法案に関する質問主意書」³⁴のように、しばしば法案の内容を問う質問主意書が提出されることもある。

また、1985年の参議院改革協議会において検討されたり³⁵、「政府の「質問主意書」に対する考え方に関する質問主意書」³⁶で提案されたりしたように、議員側から閉会中の質問提出を可能とすべき意見が出されることもあるが、これも質疑を補う役割を強化する視点と考えられる。

第二章 口頭質問の役割

前述のとおり、現在の国会では口頭質問が事実上実施されていないが、質問制度の発展可能性を

明らかにするため、口頭質問が国会に導入された場合、果たすことになる想定される役割について考察する。なお、ここで述べる口頭質問とは、イギリス、フランス、ドイツの口頭質問にも共通する、次の要素を有する質問制度と仮定する³⁷。

- ① 原則として質問及び答弁を口頭で行う。
- ② 本会議の議事として行う。
- ③ 政局と関係なく定例的に行う。
- ④ 質問を希望する議員が行う。
- ⑤ 首相及び大臣（閣外大臣含む）が答弁を行う。
- ⑥ 国政全般を質問することが可能である。
- ⑦ その場での口頭による再質問が可能である。

一 国政に関して内閣の見解を求める役割

質問主意書には、「行政機構」の見解を求める役割があった。これに対して口頭質問には「内閣」の見解を求める役割がある。正確に言えば答弁者は個々の大臣であるのだが、内閣は連帯して国会に責任を負うため、内閣の代表として担当の大臣が答弁することになる。

これは、単に大臣本人が口頭で答弁するから責任の所在が分かりやすいということだけでなく、文書と口頭で答弁過程が異なることに由来する。すなわち、文書答弁の作成過程は、前述のとおり行政機構内部でのボトムアップであり、大臣が関与することはほとんどない。それに対し、以下に見るように口頭答弁は文書答弁に比べて大臣の意向が反映されやすいのである。

現在、本会議や委員会の質疑への大臣による答弁の場合、各府省では「答弁資料」と呼ばれる答弁案を作成している。確かに、その作成過程を見ると、担当課、局総務課法令係長、同総括補佐、同課長、局担当審議官、局長、官房総務課長、官房長と、質問主意書への答弁書と同様に担当課からのボトムアップで作成される³⁸。但し、局長を含めた閲覧者が自由に修正していく。特に、「問題が政治性を帯びかつ迅速な処理を求められているときは、局長が自ら担当者と呼び、口述筆記によって答弁資料案を作成することさえある」という³⁹。つまり、大臣に比較的近い局長がリーダーシップを発揮することができ、予め大臣の意向を反映した答弁資料が作成されやすいのである。この点、課長補佐・係長級が中心となる答弁書の作成過程とは大きく異なる。そして、答弁当日の朝に担当局長から大臣へ答弁資料の説明、いわゆる大臣レクチャーが行われる。大臣としては、答弁資料が自らの意向を踏まえていない場合、この段階で自らの意向を強く反映させることができる。さらに、大臣レクチャーが終わってから答弁機会までには多少の時間があり、この間に自らの考えを改めることもできる。また、その間に首相や他の大臣などの意見を聞くこともできる。

したがって、主として答弁過程の違いから、口頭答弁には大臣、すなわち内閣の見解が比較的示されやすく、口頭質問が内閣の見解を求める役割を果たすことになる。このことは、「（議院内閣制の）内閣は議会の信任を基盤として存立しているのだから、議会側では常に内閣の行動を監視し、

信任にもとる行為がないかどうか確認しておく」（大山礼子）手段として口頭質問が捉えられることを意味し、「質問制度が議院内閣制の論理の要求」（大石眞）と位置づけられる要件となる⁴⁰。

二 質問主意書と共通する役割

前章で示した質問主意書の役割のうち、国政の情報提供を政府に求める役割、議員の意見・情報を政府に伝える役割、政府の政策に影響を与える役割、本会議・委員会における質疑を補う役割の4つは、口頭質問においても共通する。但し、異なるのはそれぞれの強弱である。

まず、国政に関する情報提供を政府に求める役割については、口頭質問でも可能であるが、質問主意書の方がより有効である。特に、事実関係についての詳細や数値などのデータ、技術的な問題を伴う説明については、口頭答弁よりも質問主意書の方が正確な記述を期待できる。実際、前述のフランクリンらによる調査でも、情報入手を目的とする質問は、文書質問が97%であるのに対し、口頭質問では55%に過ぎない。

次に、議員の意見・情報を政府に伝える役割については、誰に何を伝えることを目的とするかによって、口頭質問と質問主意書それぞれの長所が異なる。首相・大臣に大局的な意見や政治判断を必要とするような重要な問題の情報を伝えるには、口頭質問が適切である。他方、沖縄の病院事情を具体的に示した質問主意書のように、技術的・専門的な意見や具体的なデータを伴う情報を伝えるには、関係府省の担当課に文書で届けられる質問主意書の方が向いている。

政府の政策に影響を与える役割についても、影響を与えようとする政策によって、それぞれに長所がある。たとえば、外交方針や予算編成方針、目玉政策など内閣の基本政策に関わることであれば、明らかに口頭質問が適当である。政治判断というよりも、行政現場の裁量で実施されている技術的・専門的な施策であれば、質問主意書の方が有効だろう。ただ、どちらかといえば、最終的な決定権を有する大臣のトップダウンで現場の施策を改善する方が確実であるため、全般的には口頭質問の方が有効と考えられる。

最後に、本会議・委員会における質疑を補う役割については、質問主意書よりも口頭質問の方が有効である。首相・大臣と口頭でやり取りをするという形態は同じでありながら、議題の制約要件がなく、本会議等と異なって定例的に開催され、所属委員会の枠に縛られないからである。代表質問のように会派（政党）を代表する必要もなく、議員個人のイニシアティブで質問テーマを設定できる。つまり、開催日程などの物理面と議題などの内容面の両方で、質疑を補完することになる。

以上のように、口頭質問は質問主意書と共通の役割を有するものの、その得意とする役割は異なる。むしろ、口頭質問と質問主意書はお互いに弱い面を補い合う関係にあり、両制度が存在することによりそれぞれの価値も高まることになる。

三 首相・大臣の能力をテストする役割

本会議の場で口頭質問が定例的に行われるようになれば、それは首相・大臣の能力が定期的にテ

ストされる機会ともなる。特に、次の3点が口頭質問の大臣評価機能を高めている。

第一に、イギリスの例や国家基本政策委員会でのクエスチョンタイムの例から、現行の本会議質疑（代表質問や法案の趣旨説明に対する質疑）と異なり、一問一答型あるいは再質問が多用される形式になると考えられる。確かに、現行の本会議質疑においても再質問は可能であるが、ほとんど用いられることはない。そのため、基本的には府省が用意した答弁原稿を読み上げる首相・大臣がほとんどである。だが、口頭質問では、最初の質問事項については答弁資料を用意してもらうとしても、再質問に対しては首相・大臣の判断能力や知識が問われることになる。

第二に、委員会での質疑と異なり、官僚の助けを借りられないことである。一問一答型の質疑は予算委員会をはじめ全委員会でおこなわれているが、答弁に困ったときには2つの方法で官僚の助けを借りることができる。一つは、技術的な説明と称して、担当局長などに答弁を代わってもらえる。局長の機転がきく場合には、質疑者が大臣を答弁者に指名しても、さっと手を上げて答弁してしまう場合もある。もう一つは、席の後方からメモを差し入れてもらえる。委員会では課長・課長補佐級の担当官が答弁者にメモを差し入れることが日常的に行われている。国会の本会議場は官僚が大臣席に立ち入れない構造となっており、メモを差し入れることは非常に難しい。

第三に、委員会での質疑と異なり、見ている人が多いことである。本会議であれば、当該院の議員の多くが出席している。また、委員会と異なって同時並行で開かれることもないため、予算委員会を除いた一般の委員会よりも、メディアの注目度が比較的高まる。よって、首相・大臣の有能さあるいは無能力さが答弁を通じて明らかになれば、そのことは有権者にも広く知られる。

以上の理由から、口頭質問は首相・大臣の能力をテストする役割を有するとともに、その役割を通じて政局よりも政策を重視する流れ⁴¹を強めることになる。従来の自民党政権で行われていた順送り人事では、党内政局に主眼が置かれ、内閣の方針や当人の能力と関係なく大臣に就任する傾向があったが、そうした大臣を並べれば口頭質問でつまづいてしまう可能性がある。場合によっては閣内不統一によって野党に攻撃の材料を与えることにもなりかねない。よって、党内事情よりも政策に通じているかどうか、大臣を選任する際の重要な判断材料となってくる。

四 行政統制の核としての口頭質問

これまでの考察により、議会制度研究者が「行政統制手段としての口頭質問」（前田英昭）⁴²と評する口頭質問の性格が明らかになった。ただ、正確に言えば、主として内閣という執政部を対象とする口頭質問と、行政機構を対象とする文書質問にはそれぞれの特徴があり、質問制度を有効な行政統制手段とするためには、両者を組み合わせることが不可欠である。

そうした意味では、国会の質問制度は文書質問のみ機能しており、執政部に対する有力な行政統制手段を欠いている状態だといえる。これは、副大臣や首相補佐官の導入による首相・大臣補佐体制の強化、経済財政諮問会議における首相・大臣による実質的な政策決定の積み重ね、派閥人事によらない大臣任用の増加など、近年の執政部強化の流れを踏まえると、国会と内閣の力関係のバラ

ンスを歪めていることになる。執政部を強化する際には「本会議における口頭質問を活性化したりすることなどによって、野党の政府批判機能をより充実すべき」なのである⁴³。つまり、執政部が強化された議院内閣制においては、口頭質問が行政統制手段の核として位置づけられるべきである。

そして、逆説的ではあるが、口頭質問を導入することは、行政機関に対して執政部をさらに優位にしていくことを促す。前述したように、口頭質問が大臣に対する試問の性格も帯びるために、首相だけでなく、行政機関も政策に通じた有能な大臣を必要とするようになるからである。かつての大臣は官僚に依存し、官僚の代弁者として振舞っていたが、そうした大臣では行政の停滞を引き起こし、官僚自身が不利益を被る可能性が高くなってしまふ。当然、有能な大臣であれば、従来の大臣と異なって必ずしも官僚の振り付けどおりに発言・行動するとは限らない。

したがって、口頭質問を導入して行政統制の核とすることは、内閣と国会の両方の行政統制機能を高め、引いては官僚機構に対して政治側、そして国民側を優位にしていくことになる。

第三章 質問制度の潜在力

前章までの考察において、質問制度が口頭質問と文書質問を組み合わせることにより、有効な行政統制手段となることを明らかにしてきた。それでは、質問制度に行政を統制する以外の意義はあるのだろうか。これまでのところそうした意義は顕在化していないが、本章ではその潜在的な役割について考察を試みる。

一 帝国議会の口頭質問が果たした役割

質問制度の潜在力を考える上で、一つの手がかりとなるのが帝国議会の例である⁴⁴。議院法では、文書質問のみを認め、提出には30人の賛成議員を必要とし、政府の答弁拒否も認めるものであった。だが、帝国議会開院と同時に議員の手によって機能を拡大する方向で変容し始め、衆院規則と先例を根拠として、本会議で質問趣旨を説明演説するようになり、大正及び昭和初期には再質問も可能な口頭質問に発展していった。

帝国議会は、政府よりも弱体となるように制度設計されていた。それでも、質問制度が一定の成果を上げることがしばしばあった。その一つが、足尾鉍毒問題であった。田中正造衆院議員は第2回から第15回までの帝国議会で、通算61件の鉍毒問題に関する質問を提出した。政府はそれに対し、27件について文書答弁をしたものの、残る34件では答弁を拒否した⁴⁵。そのため、田中は「三権をはじめとする政治システムが正しく機能しておらず、議会での活動を通してこれを正すことができない」などと考え、「世俗の政治システムより一段上にあり、それを治めるべき天皇に行動を求め」て⁴⁶、1901（明治34）年12月10日に天皇への直訴に及んだのであるが、田中の質問は何ら成果を上げなかったわけではなかった。操業停止という直接的な成果は得られなかったものの、議会内外に問題を知らせるという重要な役割を果たしていた⁴⁷。特に、質問趣旨の説明演説などを通じて、議会内に問題の理解者を増やしていった。その結果、第10回議会に提出した質問「公益

二有害ノ鉱業ヲ停止セサル件」では、共同提出者47名、賛成者62名という「超党派的支持」を得られた。その後も、猟官運動を優先する同僚議員たちに苛立ちを募らせたり、所属していた立憲改進黨を離党したりしたものの、第15回議會閉会後に辞任するまで、毎回30名以上の賛同議員を得て56件もの鉱毒質問を提出し続けた。また、花井卓三や島田三郎のように、足尾鉱毒問題について質問を提出する議員も出てきた。

つまり、田中の鉱毒質問では、質問趣旨を演説して議員の意見を田中寄りに変えていったという効果が見て取れる。ちなみに、質問そのものの効果は、答弁拒否が横行し、答弁がなされたものについても「質問ノ旨趣其要領ヲ得ズ、依テ答弁セズ」⁴⁸のような事実上の不答弁も含まれ、政府答弁が「常に精細を欠き、頗る粗慢を極」めているために「質問権の効果を没了」していると、田中は政府の答弁姿勢を厳しく非難していた⁴⁹。

このように、質問趣旨の演説が議員たちの考えを変えていったのは、田中の場合だけでない。むしろ、演説が議員たちの考えに変化を及ぼすことは、当時の政府首脳においても認識されていたと考えられる。それを示しているのが、南北朝問題における藤沢元造衆院議員の辞職である。

藤沢は、南朝論者の急先鋒であった牧野謙次郎早稲田大学教授から働き掛けを受け、第27回議會中1911（明治44）年2月4日、質問「国定教科書編纂二関スル件」を衆院に提出した。当初、藤沢の演説は2月9日に予定されたが、順番が8番目であった藤沢の演説は、5番目までの質問演説が長引いたため、6番目以降の演説とともに、2月16日に延期された⁵⁰。この予期されなかった延期を受けて、桂太郎首相は「皇室にかかわるこの問題が桂内閣の政治生命を危うくしかねない」として、藤沢に「政府の責任で教科書の改訂を行うことを約束、質問書の撤回を求めた」⁵¹。その結果、藤沢は質問撤回を表明して、演説当日の2月16日に議員を辞職した。つまり、質問趣旨の演説が、首相に撤回の働きかけをさせるほど大きな影響力を持つ場合があったのである。実際、藤沢は「演説ヲ致シマスルナラバ、確ニ国民ノ同情ヲ惹キ、殊ニ諸君ノ十分ナル御同情ヲ得ルコトヲ確信シテ居ル」⁵²と述べ、質問そのものよりもそれで得られる演説機会に重きを置いていた。また質問内容は既に提出されて各議員の知るところであり、政府が答弁拒否をすることも可能であったから、桂が防ぎたかったのはやはり演説ということになる。

要するに、帝国議會の質問趣旨の演説（口頭質問）は、質問と答弁という行政統制の機能だけでなく、それを聞く議員たち（加えて場外の世論）の意見形成に影響を及ぼすという機能があり、後者が比較的に重要な役割を果たしていたのである。これは、質問制度が行政統制以外の役割も担うことを示しているのではないだろうか。

二 国会と熟議民主主義

前述のように帝国議會の質問制度には、本會議における質問趣旨の演説を通じて、議員たちの選好を変容させていくことを促す事例があった。それは、多くの不十分な点を含みつつも「当初の自己利益を追求する私的な選好（私的志向の利己的選好）から、他者の意見やさまざまな情報を多角

的に考慮に入れることによって、より公的な観点（公的志向の倫理的選好）へと選好を変容させる」⁵³ 過程であったと考えられないだろうか。また、この過程が深化すれば、さらに「共通の公的観点が形成されていくことが期待される」⁵⁴ のではなかろうか。そうであるとすれば、それは熟議民主主義（deliberative democracy）⁵⁵ の過程と重なる。

ただ、熟議民主主義そのものは、代議制民主主義や参加型民主主義へのオルタナティブとして、「参加だけでなく、討議の重要性が再認識され、とくに政治の世界の討議だけでなく、市民社会の討議に裏づけられない限り、デモクラシーの安定と発展はないと考えられるようになった」ことから発展してきた⁵⁶。そのため、国会のような「国家レベル」の決定メカニズムにおいて熟議に基づく決定を行うことは、「熟議と意思決定の結びつきがただちに民主主義的であるとはかぎらない」故に、「たとえ国家レベルで、熟議と意思決定との関係という問題にある程度の決着がついたとしても、そこで行われる熟議の内容が市民の意見を十分に反映したもの でなければ、そこでの熟議は「反民主主義的な」ものへと容易に転化しうる」という指摘がある⁵⁷。つまり、国会での熟議が必ずしも望ましいわけではないというのである。

確かに、国会と「市民社会」の熟議結果がかい離することは十分にあり得る。だが、かい離が生じたとしても、それは果たして熟議の結果なのか。「熟議の内容」について「市民の意見を十分に反映したもの」にできない状態、すなわち議員の構成や資質、民意をくみ取るシステムに問題が生じているのであれば、国会内での熟議の有無に関わらず、そこでの結論は「反民主主義的な」ものに転化しやすくなると言えるのではないか。

むしろ、同じ結果を導くのであれば、密室などで閉鎖的に決定されるよりも、市民社会に提供される情報が増え、市民による熟議を活性化させたり、市民の政治的審判の判断材料となったりする分、熟議を経る方が多少なりとも民主主義的といえる。なぜならば、そもそも国会（地方議会や外国の議会も程度の差はあれ同様であろう）の現状を見れば、与党に比べて野党や少数派の情報量や意見を提示する機会は少なく、「正確な情報」や「異なる立場に立つ人の意見と情報」⁵⁸ が公平に提供されているとはいえないからである。

結局、国会（あるいはその他の議会）の現状を踏まえれば、国会の熟議を促進することが、国会外部の熟議を損なうとは実際のところ考えられないのである。逆に、国会で新たな情報や少数派の意見が提示され、そのことが国会外部での議論をも活性化させている場合も多いのではないか。たとえば、2008年春の道路特定財源をめぐる問題では、ミュージカル開催に用いられていたなど、使途についての様々な事実が国会内で明らかにされ、同財源の必要性が社会で広く議論にされるようになった⁵⁹。

それよりも重要なことは、国会において何を熟議の対象とすべきなのかということである。つまり、「市民社会」が非常に深い関心を抱き、熟議によって選好を形成しようとする事柄について、国会で熟議していることを理由に、「市民社会」に決定を委ねない事態が問題である。あるいは、熟議をしようがしまいが、あらゆることを国会で決めようとするのが問題なのである。たとえば

「市民社会」が求めるのであれば、何らかの熟議の機会⁶⁰を経た上で、合意形成する、あるいは合意しないことを合意するという回路が必要である。

この点を田村哲樹の「分岐以後の民主主義モデル」⁶¹を借りて説明すれば、次のようになる。「市民社会」内部あるいは国家との間に深い対立が存在するような「政治的争点」については、「市民社会」における「焦点を定めた対抗的熟議」によって、「異なる理由に基づく同意」あるいは国民/住民投票のような「同意」の「強制」で意思決定する。日常的に存在し、「相対的に異論もなく決定される」ような「固定的争点」については、国会などの「民主主義的権威」内部によって意思決定する。「政治的争点」と「固定的争点」は流動的であり、「市民社会」の必要に応じて意思決定される場が動かされる。

その際、「民主主義的権威」内部の意思決定が、公開の熟議によって行われることが必要である。なぜならば、「固定的争点」についてより良い意思決定を導く可能性が高まるだけでなく、「新たな情報や少数派の意見が提示され、市民社会での議論をも活性化」されることを通じて、「市民社会」が「固定的争点」を「政治的争点」に引き戻す機会が提供されるからである。

したがって、「民主主義的権威」である国会を熟議の場としていくことは、熟議民主主義に反することではなく、それを発展させることにもつながると考える。

三 国会内部の熟議促進装置としての可能性

それでは、質問制度は国会内の熟議を促進する可能性を有しているのだろうか。

まず考えられるのが、口頭質問で説得力のある質問で答弁者を論破することにより、議員の選好に影響を及ぼす可能性である。現在、本会議場で一問一答方式の質疑応答はなされておらず、口頭質問が導入されれば、院所属の全議員の前で大臣が論破される可能性を持つ唯一の舞台となる。つまり、全議員への選好に影響を与える場となる。無論、議員側の質問が稚拙で、逆に大臣側の答弁が説得力豊かであれば、大臣側に選好が傾く可能性もある。

次に、田中正造の質問と同様に、口頭質問で多数派が重要と考えていない、あるいは言及されることを望まない問題について少数派が喚起し、全議員が認識を共有する可能性である。この際、議員が質問内容についてのイニシアティブを持つという、質問制度特有の機能が重要となる。また、現在の本会議では、代表質問や質疑、討論のいずれについても会派（政党）を代表して行われるのが通例であり、議員個人の所見を全議員に向かって述べる場がない。

第三に、問題に関する議員の情報レベルの平準化を促す可能性である。これには、口頭質問と質問主意書それぞれで異なる面の可能性がある。口頭質問では、質問者の問題意識と大臣答弁を全議員で共有することになる。ただ、これは口頭質問特有の機能ではなく、本会議の機能でもある。一方、質問主意書には具体的な情報や技術的な情報を議員間で共有させる機能がある。答弁書が、全議員及び主要メディアに配布されるとともに、院のホームページに掲載されるからである。

以上のうち、留意すべきは第三の可能性、それも質問主意書に関することである。実は、議員が

政府の情報を得る際に用いる主要な方法は、質問主意書ではなく、各府省に個別に「資料要求」することである。府省は、既存の資料のみならず、必要に応じて新たな資料を作成して議員に提出することもある。ところが、「資料要求」によって議員に提出される資料は、その議員のみが有するだけで、院全体で共有される仕組みになっていない。そうして取得した資料を委員会審議時に配布するなどして他議員と共有する議員もいるが、大半は議員間で共有されることはない。よって、主として情報提供を求めるための簡易な文書質問制度を導入する必要があるのではないか。つまり、質問主意書ほど答弁手続が複雑でなく（たとえば閣議決定を不要とするなど）、答弁期日も短くない（たとえば30日以内など）、それでいて「資料要求」によるよりもしっかりと情報が提供され⁶²、全議員及び外部に共有される文書質問である。それによって、問題関心の高い議員のみが情報を有するということを平準化するだけでなく、与党議員のみが多くの情報を提供されるという与野党間（あるいは議員と市民間）の情報格差も平準化することにより、熟議の前提条件を形成することにより貢献することになる。

さて、口頭質問を導入し、質問主意書を改善すれば、それで国会を熟議化できるのかといえば、必ずしもそうではないだろう。あくまで、以上の事柄は必要条件であって、十分条件ではないからである。質問制度を熟議の場とするには、2つの十分条件が必要と考えられる。

一つは、議員の質問や提起した問題、大臣の答弁について、全議員で議論を発展させる仕組みである。これはまさに、前述した1955年に削除された国会法第77条である。同条は「質問に対する内閣の答弁に関し、議員の動議により、討論又は表決に付することができる」とし、質問をした議員のみならず、質問と答弁を本会議の自席で聞いていた第三者の議員が、その場で動議を提出して議員間で議論をしたり、議論の結果を受けて何らかの決議をしたりすることができるとしていた。

つまり、熟議民主主義のあるべき姿から見れば不十分かもしれないが、質問者と答弁者の議論に第三者が加わって、さらに異なる立場の意見や情報が開陳され、議論を発展させることができるという意味からすれば、単に答弁者（内閣）の責任を問うことができるというだけでなく、明らかに熟議的要素を持った条文といえるだろう。また、「討論又は表決に付することができる」という規定は、質問や討論で得られた新たな視点や情報によって議員の選好が変化し、決議などを改めて表決する場合を想定したものと捉えることもできる。質問前の少数派が質問などを経て多数派になる可能性を含んでいる本規定は、明らかに熟議的要素といえるだろう。

もう一つの十分条件は、質問と答弁を受けて、自らの良心に従った言動ができることである。これは、党議拘束と議員心理の問題ともいえる。現在のように、重要議案だけでなく、国会活動のほぼ全般にわたって政党による規制が与野党ともに強ければ、本会議場など国会の場で他者の意見や情報を聞いて選好を変化させることは非常に難しい。良心に沿った言動であっても、所属政党の方針に背いた場合には、処分を受ける可能性もある。特に、衆院においては小選挙区比例代表並立制という、候補者ではなく政党を主に選ぶ選挙制度が導入されている。よって、政党の代表として選ばれているという議員の立場が、選好の変化を一層難しくしている。一つの解決策は、院によって

質問制度に与えられる意義づけを変えることである。すなわち、政党選択型の選挙制度を全面導入している衆院では、政権闘争の府として、口頭質問を導入するにしても与野党対決の場として運用する。他方、比較的（あくまで衆院に比較して）人物選択型の選挙制度を導入している参院では、熟議の府として、全会派の党議拘束を禁じた上で（できれば選挙制度もより人物選択型の制度に変更した上で）、議員の質問、議論、選好変容、合意形成の場として口頭質問を導入するのである。国会法第77条を参院限定で復活させることも選択肢の一つであろう。

けれども、質問制度を熟議型に発展させても、そもそも議論による選好の変容が起きないのではないかとの疑問も生じる。確かに、国会の政治文化や議員心理を見ていると、そうした疑問には一定の説得力がある。そこで、選好の変容が生じた一例を示して、一縷の希望としたい。

その一例とは、1999年4月22日の参院法務委員会でのことである。この日、同委員会は、外国人登録法改正案と出入国管理及び難民認定法改正案を一括して議題とし、4人の参考人を招致していた。そのなかの一人に、ピアニストの崔善愛がいた。崔は1986年、アメリカに留学するため、法務省入国管理局に再入国申請を出したが、外国人登録証への指紋押捺を拒否していたために入管局から再入国許可を拒否された⁶³。崔は不許可処分取消訴訟を起こし、二審の福岡高裁で一部勝訴したものの、1998年4月に最高裁で敗訴した。そこで、「行政の手で救済すべき」と同委員会の円より子委員と大森礼子委員が中心となって、崔が参考人として発言することになった⁶⁴。崔は自らの境遇と再入国を拒否された裁判について詳細に語り、「法務大臣の自由裁量で私の永住権を奪ったのだから、法務大臣の自由裁量で回復できないのか」と主張した。それを聞いていた「自民党の議員からも何とかしてあげたいと声をかけられた」という⁶⁵。その結果、指紋押なつ拒否により永住資格を失った者の資格回復を図ることとする外国人登録法修正案⁶⁶が与野党共同で提出されて成立した。つまり、与野党の議員が崔の言葉に心を動かされ、予定していなかった修正案を提出して、成立させた。法務省としては最高裁まで争って勝訴した案件であるから、法務省がこの修正案を望んでいなかったことは間違いなく、議員の選好が崔の言葉によって、法務省の意向に逆らって変容した結果なのは明白である。

このように、稀有な例であるかも知れないが、議員の選好は変容する可能性を有しているといえる。少なくとも、選好が議論によって変容した例はあった。したがって、質問制度が国会内部の熟議を促進する装置となり得る、そうした潜在力を有していることは疑いない。一方で、口頭質問すら導入されていない現状においては、あくまで潜在力に過ぎないことも事実であり、過大な評価を与えないように留意しなければならない。

結 論

本論文では、現行の質問制度の役割と質問制度の潜在的な可能性について検証を行い、国会の質問制度に対する総合的な評価を試みた。

第一章では、現行制度として質問主意書の役割を考察し、国政に関して行政機構の見解を求める

役割、国政に関する情報提供を政府に求める役割、議員の意見・情報を政府に伝える役割、政府の政策に影響を与える役割、本会議・委員会における質疑を補う役割の5つの役割を示した。

第二章では、口頭質問の役割を考察し、国政に関して内閣の見解を求める役割、首相・大臣の適性をテストする役割という独自の役割と、国政の情報提供を政府に求める役割、議員の意見・情報を政府に伝える役割、政府の政策に影響を与える役割、本会議・委員会における質疑を補う役割という質問主意書と共通する役割があることを明らかにした。但し、共通する役割があるとしても、それぞれの特徴は質問主意書と異なる。

第三章では、質問制度の潜在力を考察し、帝国議会の口頭質問が議員の選好を変容させていた事実に着目し、国会で熟議を行うことについて熟議民主主義との関係を踏まえた上で、質問制度に国会内部の熟議促進装置としての潜在力があることを示した。

以上から、質問主意書のみから成る現行の質問制度は行政統制手段として不十分であるものの、口頭質問を導入することで、質問主意書との相乗効果で有力な行政統制手段となることを明らかにした。また、質問制度に国会内熟議の促進手段としての発展可能性があることも示した。

注

- ¹ 「質問主意書提出制限 政府から働き掛け」『毎日新聞』（2004年8月6日）。
- ² 田中信一郎「質問主意書の答弁書作成過程」『政治学研究論集』第28号（明治大学大学院政治経済学研究科，2008年9月30日）41頁。
- ³ 鈴木宗男編著『鈴木宗男の国会質問主意書全255本』（にんげん出版，2006年）43頁。なお、鈴木はこの見解について、同頁で「不十分で間違えた認識」だったと述べている。
- ⁴ 大石眞『議会議法』（有斐閣，2001年）117頁。
- ⁵ 大山礼子『国会学入門』第2版（三省堂，2003年）175-176頁。
- ⁶ 長妻昭「政府追及の武器を封じる自民&官僚へ叱責を」『現代』（2005年1月号）86頁。
- ⁷ 前掲『鈴木宗男の国会質問主意書全255本』43頁。
- ⁸ 前掲「質問主意書の答弁書作成過程」54頁。
- ⁹ 1988年に発覚した砂利船汚職事件で、田代富士夫参院議員による質問主意書が収賄に関した職務権限として認定され、1992年2月に田代被告の有罪が大阪地裁で確定している。
- ¹⁰ 自民党政調部会などの影響力については、村川一郎による一連の研究がある。たとえば、同『政策決定過程』（信山社，2000年）を見よ。
- ¹¹ 成立の経緯については、伊藤和子「国会審議活性化法制定とその内容」『議会政治研究』第52号（1999年12月）を参照のこと。
- ¹² 田中信一郎「国会の質問主意書と緊急質問の件数について」（明治大学政経学会報告，2007年11月17日）。
- ¹³ 同上。
- ¹⁴ これに該当する質問主意書は多数あり、「小泉内閣発足にあたって国政の基本政策に関する質問主意書」（2001年4月27日，土井たか子衆院議員提出）や「村山談話についての安倍内閣の認識に関する質問主意書」（2006年9月26日，近藤昭一衆院議員提出）などの事例がある。
- ¹⁵ 前掲「質問主意書提出制限 政府から働き掛け」。
- ¹⁶ 答弁書の作成過程については、前掲「質問主意書の答弁書作成過程」を参照のこと。
- ¹⁷ 「質問主意書，せめぎ合い」『朝日新聞』（2006年2月2日付朝刊）。
- ¹⁸ 『参議院先例録（平成十年版）』（参議院事務局，1998年）419頁。
- ¹⁹ 「国の施設に入るテナントの選定及び適正使用料等に関する質問主意書」（2003年6月6日，長妻昭衆院議員

- 提出)。この質問に対しては答弁延期がなされ、同年9月30日に答弁されている。但し、細田が長妻の質問主意書を批判するきっかけとなったのは、実はこの質問主意書ではなく、長妻らの質問主意書で年金問題への迫りを受けていた坂口力厚労相による働きかけである。前掲「質問主意書の答弁書作成過程」40頁。
- ²⁰ 前掲「政府追及の武器を封じる自民&官僚へ叱責を」87頁。なお、財務省の要項とは「国の庁舎等の使用又は収益を許可する場合の取扱の基準について」（昭和三十三年一月七日蔵管第一号）のことであり、2004年6月22日に改正されている。
- ²¹ Franklin, Mark and Norton, Philip. “Questions and Members.” *Parliamentary Questions*. Eds. Mark Franklin and Philip Norton. Oxford: Clarendon Press, 1993. p109. フランクリンとノートンは、1989年に質問制度を活用している70人の下院議員にアンケートの手紙を送り、うち34人（保守党18人、労働党14人、その他2人）から回答を得た。
- ²² *Ibid.* p112.
- ²³ 前掲「政府追及の武器を封じる自民&官僚へ叱責を」86頁。
- ²⁴ 鶴岡憲一「国会議員の質問主意書利用見直しの懸念」『官界』（2004年10月）85頁。
- ²⁵ 「衆議院議員長妻昭君提出公益法人の業務丸投げ等に関する質問に対する答弁書」（2006年4月4日、小泉純一郎首相答弁）。
- ²⁶ 2005年10月11日、鈴木宗男衆院議員提出。
- ²⁷ 2006年4月24日、赤嶺政賢衆院議員提出。
- ²⁸ 田中信一郎「質問主意書の作成過程」日本公共政策学会2008年度研究大会報告（2008年6月14日）に基づく。
- ²⁹ 同上報告による。
- ³⁰ 2008年の公務員制度改革論議では、国会議員に接触する官僚を一部に限定する案が政府から出された。「天下り・縦割りなくせる?」『朝日新聞』（2008年4月20日付朝刊）。
- ³¹ 「千鳥ヶ淵戦没者墓苑の改善と国立墓苑に関する質問主意書」（2001年6月27日、保坂展人衆院議員提出）。
- ³² 「衆議院議員鈴木宗男君提出第一六五回国会における質問主意書と内閣答弁書に関する質問に対する答弁書」（2006年12月22日、安倍晋三首相答弁）によると、第165回国会において「答弁を差し控える旨の回答をした部分が含まれる答弁書の数」は、同月18日現在で44件であった。
- ³³ 2006年4月28日、菅野哲雄衆院議員提出。
- ³⁴ 2006年11月16日、江田憲司衆院議員提出。
- ³⁵ 参議院事務局『参議院改革の経緯と実績（平成14年版）』82頁。
- ³⁶ 2004年10月12日、中根康浩衆院議員提出。
- ³⁷ イギリスの質問制度は前田英昭『イギリス議会政治の研究』（溪林出版社、1990年）及び参議院事務局「参議院英国議会制度等実状調査派遣議員団調査概要」（1999年9月）、フランスは工藤晶人「第五共和制下フランス国民議会の質問制度」『立法と調査』274号（2007年10月）、ドイツは野口暢子「ドイツ連邦議会の質問制度」『立法と調査』276号（2008年1月）をそれぞれ参照のこと。なお、現行の質問主意書制度でも、衆院規則第160条及び参院規則第154条で定めるとおり、政府が文書でなく口頭で答弁すれば再質問が可能であり、口頭の議論に発展する可能性もある。だが、1947年の第1回国会から2008年の第169回国会まで一度も実施されておらず、答弁方式の選択権も政府にあるため、本稿では質問主意書を口頭質問制度と見なしていない。
- ³⁸ 井上誠一『稟議制批判論についての一考察』（行政管理研究センター、1981年）58頁。
- ³⁹ 同上58-59頁。
- ⁴⁰ 前掲『国会学入門』175-176頁、前掲『議会法』117頁。
- ⁴¹ 1990年代から2000年代にかけて、政局重視であった日本政治が、政策重視に転換していったとの見方がある。代表的なものとしては、飯尾潤『政局から政策へ』（NTT出版、2008年）がある。
- ⁴² 前田英昭「議院内閣制における国会の行政統制」『年報行政研究』第27号（ぎょうせい、1992年5月）58頁。
- ⁴³ 大石眞「国民の国政参加の途をどう広げるか」大石眞・久保文明・佐々木毅・山口二郎編著『首相公選を考える』（中央公論新社、2002年）43頁。

- ⁴⁴ 帝国議会の質問制度については、田中信一郎「帝国議会の質問制度」『政治学研究論集』第23号（明治大学大学院政治経済学研究科，2006年）を参照のこと。
- ⁴⁵ 田中信一郎「帝国議会における質問制度の意義」『政治学研究論集』第24号（明治大学大学院政治経済学研究科，2006年）158-159頁。
- ⁴⁶ 小西徳應「田中正造研究一直訴にみる政治システム認識と天皇観一」『明治大学社会科学研究所紀要』第37巻第2号（明治大学社会科学研究所，1999年）235頁。
- ⁴⁷ 山本武利『公害報道の原点』（御茶の水書房，1986年）6-7頁。
- ⁴⁸ 「衆議院議員田中正造君提出亡国ニ至ルヲ知ラサルハ之レ即亡国ノ儀ニ関スル質問ニ対スル答弁」（1900年2月21日）『田中正造全集第8巻』（岩波書店，1977年）461頁。
- ⁴⁹ 田中正造「議員の質問と政府の答弁」『田中正造全集第2巻』（岩波書店，1978年）291-298頁。
- ⁵⁰ 『帝国議会衆議院議事速記録25』（東京大学出版会，1981年）117-133頁。
- ⁵¹ 大島美津子「緊縮財政と韓国併合」内田健三他編『日本議会史録1』（第一法規，1991年）450頁。
- ⁵² 前掲『帝国議会衆議院議事速記録25』177頁。
- ⁵³ 田村哲樹「民主主義の新しい可能性」畑山敏夫・丸山仁編著『現代政治のパースペクティブ』（法律文化社，2004年）145頁。
- ⁵⁴ 同上「民主主義の新しい可能性」146頁。
- ⁵⁵ “deliberative”の訳語としては「審議」「討議」「熟慮」「協議」などもあるが、「熟慮し議論しながら、各自が自らの考えを少しずつ変えること」を重視する観点から「熟議」を用いる田村の主張を支持し、本稿でも「熟議」を用いている。田村哲樹『熟議の理由』（勁草書房，2008年）ii頁。但し、引用する場合は引用原文をそのまま用いている。
- ⁵⁶ 篠原一『市民の政治学』（岩波書店，2004年）156頁。
- ⁵⁷ 前掲「民主主義の新しい可能性」149頁。ウォーレン（Mark E. Warren）の指摘を田村が要約したもの。
- ⁵⁸ 前掲『市民の政治学』158頁。
- ⁵⁹ 「道路財源でミュージカル，冬柴国交相「もうやめる」」『朝日新聞』（2008年2月15日朝刊）。
- ⁶⁰ たとえば，熟議世論調査（deliberative poll）や熟議の日（deliberation day）などがある。前掲『熟議の理由』131-133頁。
- ⁶¹ 同上117頁。なお，田村のモデルには「民主主義的空間」と「非民主主義的空間」における「敵対性の成立」と「熟議による境界移動の可能性」についても示されているが，本稿では国会内の熟議に焦点を当てていることから，この点を捨象して論じている。
- ⁶² 長妻によると「資料要求」による情報提供を拒まれて，「だったら質問主意書を出すぞ」と言ったら「あわてて資料の束を抱えてくる官僚もいる」という。前掲「政府追及の武器を封じる自民&官僚へ叱責を」90-91頁。
- ⁶³ 崔善愛『「自分の国」を問い続けて』（岩波書店，2000年）20-21頁。
- ⁶⁴ 同上45-46頁。
- ⁶⁵ 同上47頁。
- ⁶⁶ 外国人登録法修正案の中に「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法」改正案（附則第6条の2）が盛り込まれた。1999年8月18日公布。